

## مذكرة معلومات أساسية من أجل الجلسة الإعلامية بشأن:

### "هجرة عادلة مع التركيز على التوظيف"

أعدت هذه الوثيقة التي تستكمل تقرير المدير العام المقدم إلى الاجتماع الإقليمي السادس عشر لآسيا والمحيط الهادئ (جنيف، ٢٠١٦) بوصفها مصدرًا إضافيًا غير رسمي من أجل الجلسة الإعلامية بعنوان: "هجرة عادلة مع التركيز على التوظيف" (عنوان مؤقت).

## السياق<sup>١</sup>

١. إن هجرة اليد العاملة ظاهرة هامة في آسيا والدول العربية على السواء. ووفقاً لأحدث التقديرات عهداً، كان هناك في عام ٢٠١٣ زهاء ١٥٠,٣ مليون مهاجر في العالم،<sup>٢</sup> من النشطين اقتصادياً من أصل ٢٣٢ مليون مهاجر عموماً.<sup>٣</sup> ولدى الدول العربية أعلى نسبة من العمال المهاجرين مقارنة بمجموع العمال (٣٥,٦ في المائة)، وهي تستضيف ١١,٧ في المائة من العمال المهاجرين من جميع أنحاء العالم. وتستضيف منطقة آسيا - المحيط الهادئ ١٧,٢ في المائة من العمال المهاجرين. وتعد غالبية العمال المهاجرين في الدول العربية من آسيا، مما يبرز صلة الترابط بين المنطقتين. وفي منطقة رابطة أمم جنوب شرق آسيا، تزايد عدد المهاجرين الدوليين بمثابة ثلاثة مقادير تقريباً منذ عام ١٩٩٠. وفي عام ٢٠١٣، كان هناك ما يقدر بزهاء ٩,٤٩ مليون مهاجر دولي في بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا. ويأتي حوالي ثلثي المهاجرين الدوليين في رابطة أمم جنوب شرق آسيا من دول أعضاء أخرى في الرابطة.<sup>٤</sup> وفي المحيط الهادئ، يقل العدد الإجمالي للمهاجرين بقدر كبير عما هو عليه في آسيا ولكن لا يزال الاهتمام بالهجرة أمراً حيويًا في سياق التنمية الاقتصادية وتغير المناخ.

٢. والإدارة السديدة لهجرة اليد العاملة تتسم بأهمية أساسية بالنسبة إلى منظمة العمل الدولية وإلى هيئاتها المكونة، وترتكز ديباجة دستور منظمة العمل الدولية على ضرورة حماية العمال المستخدمين في بلدان غير بلدانهم. وتوفر حركة العمال عبر الحدود، على وجه الاحتمال، منفعة ثلاثية بالنسبة إلى الأطراف الثلاثة الضالعة فيها. فهي منفعة لبلدان المقصد لأنها تسهم في النمو الاقتصادي وتوفير اليد العاملة والمهارات. وهي منفعة لبلدان المنشأ لأنها تخفض البطالة وتزيد التحويلات وتوفر إمكانية اكتساب المهارات في الخارج. وهي منفعة كذلك بالنسبة إلى العمال المهاجرين - شريطة أن يقدم لهم العمل اللائق - لأنها تمنحهم فرصة اكتساب مداخيل أعلى والخلص في أحيان كثيرة من براثن الفقر والحرمان المادي. بيد أن هذه المنفعة الثلاثية ليست موزعة على نحو منصف فيما بين الأطراف. وكان المدير العام لمكتب العمل الدولي قد دعا في مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠١٤، إلى "وضع برنامج للهجرة العادلة لا يحترم الحقوق الأساسية للعمال المهاجرين فحسب، بل يقدم لهم أيضاً فرصاً حقيقية لتحقيق العمل اللائق".<sup>٥</sup> وهذا يعني أن من شأن تقاسم عادل للرخاء فيما بين العمال المهاجرين يساعد على خلق وبناء نُظم للهجرة تستجيب على نحو منصف لمصالح بلدان المنشأ وبلدان المقصد والعمال المهاجرين وأصحاب العمل والمواطنين.

١. الجزاء الأولان مستمدان من: مكتب العمل الدولي، تحقيق برنامج هجرة عادلة: تدفقات اليد العاملة بين آسيا والدول العربية - ورقة معلومات أساسية/المكتب الإقليمي للدول العربية، التابع لمنظمة العمل الدولية، بيروت، والمكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية لآسيا والمحيط الهادئ، بانكوك: منظمة العمل الدولية، ٢٠١٤.

٢. انظر:

ILO. "ILO global estimates on migrant workers: Results and methodology". ILO. Geneva. 2015. Available at: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_436343.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_436343.pdf).

٣. منذ صدور تقديرات منظمة العمل الدولية، نقحت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، الرقم الإجمالي لعدد المهاجرين في العالم ليبلغ ٢٤٤ مليون شخص. يرجى النظر إلى:

UNDESA, 2015. International Migration Report 2015. متاح على الرابط: [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf).

٤. انظر: UNDESA, 2013. Population facts. No. 2013/2. متاح على الرابط: [https://esa.un.org/unmigration/documents/The\\_number\\_of\\_international\\_migrants.pdf](https://esa.un.org/unmigration/documents/The_number_of_international_migrants.pdf).

٥. مكتب العمل الدولي: "هجرة عادلة: وضع برنامج لمنظمة العمل الدولية". مكتب العمل الدولي، جنيف، ٢٠١٤. متاح على الرابط:

[http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS\\_242879/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_242879/lang--en/index.htm).

٣. ويشمل برنامج عام ٢٠٣٠ من أجل التنمية المستدامة (المعتمد في الجمعية العامة للأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥) غايات واردة في أهداف التنمية المستدامة، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالهجرة العادلة والتوظيف العادل بوصفهما وسيلة لخلق العمل اللائق وتعزيز التنمية المستدامة:

■ هدف التنمية المستدامة ٨-٥ – بحلول عام ٢٠٣٠، تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق لجميع النساء والرجال، بمن فيهم الشباب والأشخاص المعوقون، والمساواة في الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية؛

■ هدف التنمية المستدامة ٨-٧ – اتخاذ إجراءات فورية وفعالة للقضاء على العمل الجبري وإنهاء الرق المعاصر والاتجار بالبشر لضمان حظر واستئصال أسوأ أشكال عمل الأطفال، بما في ذلك تعبئتهم واستخدامهم كجنود، وإنهاء عمل الأطفال بجميع أشكاله بحلول عام ٢٠٢٥؛

■ هدف التنمية المستدامة ٨-٨ – حماية حقوق العمل وتعزيز بيئة عمل سالمة وأمنة لجميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون، وخاصة المهاجرات، والعاملون في الوظائف غير المستقرة.

٤. بالإضافة إلى ذلك، ينص الهدف ١٠ من برنامج عام ٢٠٣٠ على "الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها"<sup>٦</sup>، ويتضمن غايتين تركزان على الهجرة:

■ هدف التنمية المستدامة ١٠-٧ – تيسير الهجرة وتنقل الأشخاص على نحو منظم وآمن ومنظم ومتسم بالمسؤولية، بما في ذلك من خلال تنفيذ سياسات الهجرة المخطط لها والتي تتسم بحسن الإدارة؛<sup>٧</sup>

٥. المؤشر المقترح: تكلفة التوظيف كنسبة من الأجور في بلد المقصد.

■ هدف التنمية المستدامة ١٠-ج – بحلول عام ٢٠٣٠، خفض تكاليف معاملات تحويلات المهاجرين إلى أقل من ٣ في المائة، وإلغاء قنوات التحويلات المالية التي تربو تكاليفها على ٥ في المائة.

٦. وكان مؤتمر القمة رفيع المستوى للجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن اللاجئين والمهاجرين، (عُقد في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦) قد اعتمد وثيقة ختامية وإعلاناً يدعو إلى ميثاق عالمي جديد بشأن الهجرة، يعتمد في مؤتمر قمة للجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠١٨. وهو يذكر منظمة العمل الدولية بوصفها وكالة رئيسية من شأنها أن تساعد على إعداد هذا الإطار، ويركز على أهمية الحوار الإقليمي.

٧. أضف إلى أن الدراسة الاستقصائية العامة لمنظمة العمل الدولية بشأن هجرة اليد العاملة<sup>٨</sup> ومناقشة مجلس إدارة مكتب العمل الدولي بشأن هجرة اليد العاملة في آذار/مارس ٢٠١٦ والمناقشة العامة القادمة بشأن هجرة اليد العاملة في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٧، توجه جميعها اهتماماً شديداً إلى الهجرة العادلة والتوظيف العادل ضمنها.

٨. ومن باب الاستجابة إلى ديناميات الهجرة الإقليمية الحديثة وبرنامج الهجرة العادلة، استهلكت منظمة العمل الدولية حواراً ثلاثياً فيما بين الأقاليم بشأن تحقيق الهجرة العادلة في تدفقات اليد العاملة بين آسيا والدول العربية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤.

<sup>٦</sup> الأمم المتحدة. "أهداف التنمية المستدامة". متاح على الرابط:

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/inequality/>

<sup>٧</sup> منظمة العمل الدولية والبنك الدولي هما المنظمتان المؤتمنتان على المؤشر ١٠-٧-١، المعرف كما يلي: تكاليف التوظيف الواقعة على عاتق المستخدم كنسبة من الدخل السنوي المكتسب في بلد المقصد.

<sup>٨</sup> مكتب العمل الدولي. "تعزيز الهجرة العادلة - دراسة استقصائية عامة بشأن الصكوك المتعلقة بالعمال المهاجرين (٢٠١٦)". متاح على الرابط: [http://www.ilo.org/global/standards/WCMS\\_453917/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/WCMS_453917/lang--en/index.htm)

٩. انصب التركيز على قضايا توظيف المهاجرين في مناقشات الهجرة الدولية في الماضي القريب. وكان الحد من تكاليف الهجرة، إحدى نقاط العمل الثماني في بيان الأمين العام للأمم المتحدة<sup>٩</sup>. وتشمل هذه التكاليف، من جملة ما تشمل، ارتفاع الرسوم التي تدفع لجهات التوظيف مما يقلل من تأثير الهجرة على التنمية. وكانت استنتاجات الاجتماع التقني الثلاثي المعني بهجرة اليد العاملة والتابع لمنظمة العمل الدولية قد حثت منظمة العمل الدولية على أن تضع إرشادات لتشجيع ممارسات التوظيف التي تحترم المبادئ المكرسة في معايير العمل الدولية<sup>١٠</sup>. وكجزء من برنامج الهجرة العادلة، استهلكت منظمة العمل الدولية مبادرة التوظيف العادل كعملية متعددة أصحاب المصلحة، واعتمد اجتماع تقني ثلاثي في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ (انظر الإطار ١) مبادئ ومبادئ توجيهية بشأن التوظيف العادل.
١٠. وسيولي المنتدى العالمي بشأن الهجرة والتنمية (في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦) بدوره اهتماماً لمسألة توظيف المهاجرين، عن طريق مائدة مستديرة تتناول تخفيض تكاليف الهجرة.
١١. وضمن المنطقتين المترابطتين لآسيا والدول العربية، تلقى التوظيف العادل المزيد من الاعتراف في إعلان الكويت، الذي اعتمد في الاجتماع الوزاري الثالث لحوار أبو ظبي، ونوقشت القضية على نحوٍ مستفيض في اجتماع كبار مسؤولي حوار أبو ظبي في أيار/مايو ٢٠١٦.
١٢. وناشد إعلان رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن حماية وتعزيز حقوق العمال المهاجرين (٢٠٠٧)، الدول كي تكثف جهودها بهدف حماية حقوق الإنسان الأساسية للعمال المهاجرين وتعتمد آليات لإزالة سوء ممارسات التوظيف. وأصدر منتدى رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن اليد العاملة المهاجرة، وهو منتدى ثلاثي وأكثر للهجرة، توصيات مفصلة من أجل الإجراءات الواجب اتخاذها في اتجاه وضع ممارسات ولوائح توظيف فعالة.
١٣. ونظراً إلى أن عرض العمال في البلدان متدنية الأجور يتجاوز بأشواط الطلب في بلدان المقصد الأكثر ثراء في آسيا/الدول العربية، وإلى أن عدد العمال الراغبين في العمل في الخارج أكبر بكثير من الوظائف هناك، فإن العمال المهاجرين معرضون بدرجة عالية إلى الاستغلال خلال التوظيف. بالإضافة إلى ذلك، يؤدي ارتفاع حجم الهجرة من العمال ذوي المهارات المتدنية بصورة خاصة وضعف وضعهم التفاوضي، إلى بروز سلوك ساع إلى أقصى إيراد في صفوف وكلاء التوظيف المحليين ونظرائهم الأجانب فضلاً عن هم في السلطة. ورسوم التوظيف المستوفاة مبالغ فيها للغاية مقارنة بالتكاليف الفعلية المتكبدة، وهي مفروضة على العمال وليس على أصحاب عملهم في حالة العمال المهاجرين ذوي المهارات المتدنية. ويفضي هذا الأمر إلى توزيع غير منصف للمكاسب المحتملة من الهجرة بين العمال المهاجرين وأصحاب العمل وقطاع التوظيف في بلدان المنشأ والمقصد.

<sup>٩</sup> انظر:

ILO. "The 2013 UN General Assembly High-level Dialogue on International Migration and Development". Available at: [http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/news-statements/WCMS\\_222910/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/news-statements/WCMS_222910/lang--en/index.htm).

<sup>١٠</sup> مكتب العمل الدولي. "الاجتماع التقني الثلاثي بشأن هجرة اليد العاملة". متاح على الرابط: [http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS\\_221809/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/events-training/WCMS_221809/lang--en/index.htm).

## الإطار ١

### مبادئ عامة ومبادئ توجيهية تشغيلية من أجل التوظيف العادل<sup>١١</sup>

#### النطاق

اعتمدت منظمة العمل الدولية مبادئ عامة ومبادئ توجيهية تشغيلية من أجل التوظيف العادل في اجتماع ثلاثي عُقد في أيلول/ سبتمبر ٢٠١٦. وكان مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، في دورته ٣٢٨، قد دعا مكتب العمل الدولي إلى نشر هذه المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية والاعتماد عليها بوصفها أساس برامج منظمة العمل الدولية من أجل التوظيف. وتستند هذه المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية إلى عدد من معايير العمل الدولية وصكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة بها.

ولئن كان الحافز إلى وضع المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية هو الحاجة إلى مبادئ توجيهية في سياق هجرة اليد العاملة، فإن هذه المبادئ تشير على السواء إلى هجرة اليد العاملة على المستوى الدولي وإلى العمل في السياق الوطني. وكان القصد من المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية أن تكون بمثابة وسيلة أساسية للتصدي للتجاوزات المتزايدة في التوظيف، ولتطبيقها على العمال من رعايا البلد وعلى العمال المهاجرين. وينبغي أن تتفدّ هذه المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية على الصعيد الوطني بعد التشاور بين الشركاء الاجتماعيين والحكومة.

#### المبادئ العامة

هناك ١٣ مبدأ عاماً هي:

١. ينبغي أن يجري التوظيف بحيث يحترم ويحمي ويستوفي حقوق الإنسان المعترف بها دولياً، بما فيها تلك المرعب عنها في معايير العمل الدولية وبصورة خاصة الحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية ومنع وإزالة العمل الجبري وعمل الأطفال والتمييز في الاستخدام والمهنة.
٢. ينبغي أن يستجيب التوظيف إلى الاحتياجات المقررة لسوق العمل وألا يكون بمثابة وسيلة لنقل قوى عاملة موجودة أو تقليل عددها ولا لخفض معايير العمل والأجور وظروف العمل ولا لتقويض العمل اللائق بطرق أخرى.
٣. ينبغي أن تطبق التشريعات والسياسة الملائمة بشأن العمالة والتوظيف، على جميع العمال وموردي اليد العاملة وأصحاب العمل.
٤. ينبغي أن يراعي التوظيف سياسات وممارسات تعزز كفاءة وشفافية وحماية العمال في العملية، من قبيل الإقرار المتبادل بالمهارات والمؤهلات.
٥. ينبغي أن يكون تنظيم أنشطة العمالة والتوظيف واضحاً وشفافاً ومنفذاً بفعالية. وينبغي التركيز على دور مفتشيات العمل واستخدام نظم موحدة للتسجيل أو الترخيص أو إصدار الشهادات. وينبغي للسلطات المختصة أن تتخذ تدابير محددة لمكافحة أساليب التوظيف الاستغلالية والاحتياطية، بما في ذلك تلك التي قد تنشأ عن العمل الجبري أو الاتجار بالأشخاص.
٦. ينبغي في التوظيف عبر الحدود الدولية أن يحترم القوانين واللوائح وعقود الاستخدام الوطنية السارية والاتفاقات الجماعية السارية في بلدان المنشأ والممر والمقصد وحقوق الإنسان المعترف بها دولياً، بما في ذلك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومعايير العمل الدولية المعنية. وينبغي تنفيذ هذه القوانين والمعايير تنفيذاً فعالاً.
٧. ينبغي عدم فرض رسوم توظيف أو تكاليف مرتبطة بالتوظيف أو غير ذلك، على العمال أو طالبي العمل.
٨. ينبغي أن تكون شروط وظروف استخدام العامل محددة بأسلوب مناسب وقابل للتحقق ويسهل فهمه، ومن الأفضل أن تكون عن طريق عقود مكتوبة وفقاً للقوانين واللوائح الوطنية وعقود الاستخدام والاتفاقات الجماعية السارية. وينبغي أن تكون واضحة وشفافة، كما ينبغي اطلاع العامل على موقع العمل وشروط ومهام الوظيفة التي يجري توظيفه من أجلها. وفي حالة العمال المهاجرين، ينبغي أن تكون العقود مكتوبة بلغة يمكن أن يفهمها العامل، وينبغي أن توفر في وقت كافٍ قبل مغادرة العامل بلد المنشأ، كما ينبغي أن تكون خاضعة لتدابير تمنع استبدال العقد، وينبغي أن تكون نافذة.
٩. ينبغي أن تكون موافقة العمال على شروط وظروف التوظيف والاستخدام، طوعية لا خداع فيها ولا إكراه.

<sup>١١</sup> انظر:

ILO. "Fourth Supplementary Report: Outcome of the Meeting of Experts on Fair Recruitment". 2016. Available at: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_532389.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_532389.pdf)

١٠. ينبغي أن تتاح للعمال سبل الحصول على المعلومات المجانية والشاملة والصحيحة فيما يتعلق بحقوقهم وظروف توظيفهم واستخدامهم.

١١. ينبغي احترام حرية العمال في التنقل داخل البلد أو مغادرته. وينبغي عدم مصادرة وثائق هوية العمال أو إتلافها أو احتجازها.

١٢. ينبغي أن يكون للعمال الحرية في إنهاء استخدامهم، وفي حالة العمال المهاجرين، الحرية في العودة إلى بلدانهم. وينبغي ألا يطلب العامل المهاجر الإذن من صاحب العمل أو المورد لتغيير صاحب العمل.

١٣. ينبغي أن يتاح للعمال، بصرف النظر عن وجودهم أو مركزهم القانوني في دولة من الدول، سبل الوصول مجاناً أو بتكلفة معقولة إلى آليات التظلم أو غيرها من آليات تسوية النزاعات في حالات الادعاء بانتهاك حقوقهم في عملية التوظيف، وينبغي توفير وسائل الانتصاف الفعالة والمناسبة حيثما يكون الانتهاك قد وقع.

#### المبادئ التوجيهية التشغيلية

■ اعتمدت مسؤوليات الحكومات والمنشآت ومكاتب التوظيف العامة (بما فيها هيئات توظيف اليد العاملة وأصحاب العمل) في شكل ٣١ مبدأ من المبادئ التوجيهية التشغيلية. وللاطلاع على المزيد من التفاصيل انظر الملحق ١.

المبادئ التوجيهية والمبادئ العامة متاحة على الرابط:

[http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS\\_536263/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_536263/lang--en/index.htm)

١٤. يؤدي غياب حماية اليد العاملة في العمل المنزلي والقيود المفروضة على هجرة النساء، إلى زيادة استضعاف المهاجرات. وقد حاولت بعض البلدان حماية النساء العاملات عن طريق حالات حظر انتقائية وزيادة الحواجز العمرية مما يحرم المرأة من فرصة اتخاذ قراراتها بذاتها بشأن الهجرة. وقد يؤدي ذلك إلى عدم توفر أي خيار أمام المرأة سوى الهجرة غير النظامية ودون حماية.

١٥. وفي آسيا، تستأثر وكالات التوظيف الخاصة مباشرة أو على نحو غير مباشر بأغلبية العمال الموظفين في الخارج والقادمين من الفلبين وإندونيسيا والهند وباكستان وسري لانكا وبنغلاديش وتايلند. وباستثناء نظام تراخيص الاستخدام في جمهورية كوريا، تطغى وكالات التوظيف الخاصة على التوظيف الدولي للمهارات المتدنية في آسيا/الدول العربية. ولا بد من النظر في طغيان وكالات التوظيف الخاصة في مجال التوظيف الدولي في ممر الهجرة من آسيا إلى بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية، في سياق حجم وتعدد اللوائح العابرة للحدود. ويجد أصحاب العمل عموماً أن من الأنسب للجوء إلى هيئات التوظيف الخاصة التي تمتلك شبكات في الخارج والتي لديها اطلاع على قوانين الهجرة. ويشير الباحثون كذلك إلى تزايد دور الشبكات الاجتماعية - أي الأصدقاء/ المعارف والأقرباء والجيران - في الجمع بين أصحاب العمل والعمال.

١٦. وقد استجابت حكومات بلدان المنشأ عموماً في مواجهة تجاوزات التوظيف عن طريق اعتماد لوائح من حيث اشتراطات الترخيص والقيود على رسوم التوظيف وآليات الشكاوى. وقد حظرت بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية، من قبيل المملكة العربية السعودية وقطر والأمارات العربية المتحدة، فرض رسوم على العمال المهاجرين. وأعلنت نيبال عن اعتماد سياسة "لا رسوم ولا تكلفة سفر على العامل"، بالنسبة إلى بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية وماليزيا في عام ٢٠١٥. وتنظم الفلبين المسؤولية والتبعات الواقعة على الهيئات الفاعلة عن طريق بند المسؤولية المشتركة، الذي يعني أن وكالة التوظيف في بلد المنشأ يمكن أن تكون مسؤولة عن التجاوزات ضد العمال المهاجرين في بلد المقصد. ومع ذلك، لم يتحقق عموماً سوى نجاح محدود في كبح التجاوزات في التوظيف.

١٧. وتماشياً مع الجهود الرامية إلى الحد من تكاليف التوظيف عموماً، كلفت منظمة العمل الدولية إجراء دراسات استقصائية (باستخدام منهجية KNOMAD<sup>١٢</sup>) بشأن تكاليف هجرة اليد العاملة الواقعة على العمال المهاجرين (الإطار ٢).

<sup>١٢</sup> شراكة المعارف العالمية بشأن الهجرة والتنمية (KNOMAD) هي محور عالمي من المعارف والخبرات السياسية بشأن قضايا الهجرة والتنمية. متاح على الرابط: <http://www.knomad.org/about-us>

## الإطار ٢ تكاليف هجرة اليد العاملة

إن العمل جارٍ على قدم وساق وإن محفوفاً بالصعوبات، في إطار برنامج KNOMAD التابع للبنك الدولي وبالتعاون مع منظمة العمل الدولية، من أجل وضع قاعدة بيانات بشأن تكاليف الهجرة ومقارنتها على امتداد ممرات الهجرة. ويستند ذلك إلى منهجية استقصاء موحدة.

وعند دراسة مجموعة بيانات استقصاءات KNOMAD<sup>١٣</sup>، تكشف نتائج استقصاءات أولية لمنظمة العمل الدولية<sup>١٤</sup> عن تكاليف الهجرة التي يتكبدها العمال بسبب النواقص في ظروف عملهم (مثلاً ذكر ٧٠ في المائة من المجيبين أن صاحب العمل احتجز وثائق سفرهم، وذكر ٥٠ في المائة أنهم لا يتلقون الأجور ذاتها التي يتلقاها رعايا البلد، وما إلى ذلك من الأمور؛ وذكر ٣٠ في المائة أنهم لم يوقعوا على عقد عمل قبل المغادرة). وتكشف الدراسة أن الوضع التعاقدى ومستوى الأجور وتواتر دفع الأجور وساعات العمل المؤداة وقضايا السلامة والصحة المهنيين فضلاً عن الانتماء النقابي والتمييز، إنما هي جميعاً مجالات يذكر فيها العمال المهاجرون وجود مواطن عجز كبيرة في العمل اللائق.

وإذ جمعت الدراسة هذه الخسائر وأسندت إليها قيماً نقدية، وجدت أن الخسائر الناتجة عن النواقص في ظروف العمل يمكن أن تمثل على الأقل ٣٠ في المائة من الأجر الإجمالي الموعود للمهاجرين قبل المغادرة، و٢٧ في المائة من إجمالي الأجر الفعلي، وأنها أعلى بمرتين من تكاليف التوظيف والسفر المتكبدة للقيام بعملية الهجرة. وتختلف هذه التكاليف بين ممرات الهجرة، كما تختلف باختلاف سن المهاجرين ونوع جنسهم ومهنتهم.

## بروز ممارسات جيدة من أجل تحقيق التوظيف العادل

١٨. في عام ٢٠١٦، كلفت منظمة العمل الدولية إجراء دراسة بشأن سبل الدفع قديماً بتوظيف العمال المهاجرين "ذوي المهارات المتدنية" في ممر الهجرة بين آسيا - الدول العربية، ونشرت النتائج في أيلول/ سبتمبر ٢٠١٦<sup>١٥</sup>. وتقترح نتائج هذه الدراسة فضلاً عن وثائق وبحوث أخرى لمنظمة العمل الدولية بشأن التوظيف في المنطقة، عدداً من الممارسات الواعدة التي يتعين بحثها. وما يلي هو قائمة غير حصرية بالممارسات الواعدة التي يتعين بحثها من أجل استخدامها و/أو تكرارها في ممر الهجرة بين آسيا - الدول العربية. ويمكن ربط الممارسات الحسنة الواردة أدناه ربطاً مباشراً مع المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التشغيلية الصادرة عن منظمة العمل الدولية من أجل التوظيف العادل، وسوف ترشد تفعيلها في ممر الهجرة بين آسيا - الدول العربية.

١٩. لا رسوم على العمال (تمشياً مع المبدأ العام ٧): نجحت بعض القطاعات في تنفيذ سياسة انعدام الرسوم. إذ ليس من المطلوب من البحارة أن يدفعوا رسوم التوظيف في الفلبين، وفي حالة فناني الأداء والترفيه المتوجهين إلى اليابان (طرف موقع على اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)<sup>١٦</sup>)، فإن صاحب العمل هو من يدفع الرسوم. وفي المخطط الجديد بشأن أصحاب عمل العمال الموسميّين المعترف بهم في نيوزيلاندا (ما يصل إلى ٩٠٠٠ وظيفة متاحة سنوياً) مع بلدان جزر المحيط الهادئ، فإن صاحب العمل هو الذي يدفع رسوم التوظيف. ويسري الأمر كذلك على برنامج العمال الموسميّين الأسترالي. وقد وضع عدد قليل من بلدان

<sup>١٣</sup> كانت الدراسة الاستقصائية في جولتها الأولى من البيانات المتاحة حالياً، قد أجريت على امتداد سبعة ممرات هجرة تربط بلداناً مختارة من الخليج وآسيا وأفريقيا، معروفة بشكل خاص بكثافة هجرة اليد العاملة.

<sup>١٤</sup> انظر:

Aleksynska, M., Kazi Aoul, S., Petrencu, V. (forthcoming). Deficiencies in Conditions of Work as a Cost to Labour Migration: Concepts, Extent, and Implications.

<sup>١٥</sup> انظر:

R. Jureidini. "Ways forward in recruitment of 'low-skilled' migrant workers in the Asia-Arab States corridor". ILO. 2016. Available at: [http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS\\_519913/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_519913/lang-en/index.htm).

<sup>١٦</sup> مكتب العمل الدولي. "الاتفاقية رقم ١٨١ - اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)". متاحة على الرابط التالي:

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C181](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C181).

المقصد الرئيسية بالنسبة للعمال المهاجرين من آسيا، تشريعات تنص على انعدام الرسوم على العمال - ألا وهي المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وقطر. بيد أن الرسوم تفرض عموماً في الممارسة.

٢٠. **العقود الموحدة (تمشياً مع المبدأ العام ٨):** كجزء من ثلاثة مراسيم وزارية في الإمارات العربية المتحدة دخلت حيز النفاذ في عام ٢٠١٦، اعتمد عقد موحد يتضمن بالتفصيل شروط إنهاء الخدمة. وإلى جانب التشريع الجديد الذي يسبغ الوضع التعاقدى القانوني على رسالة عرض العمل قبل المغادرة، توفر مبادرة الإمارات العربية المتحدة الاتساق بالنسبة لبلدان المنشأ وللإمارات العربية المتحدة على السواء من أجل التخفيف من اللجوء إلى العقود غير القانونية.

٢١. **نشر المعلومات (تمشياً مع المبدأ العام ١٠):** لجأت الفلبين إلى تنظيم حلقات دراسية للتوجيه قبل الاستخدام وحملات إعلامية مكثفة ولا سيما في المجتمعات الريفية لتزويد طالبي العمل بمعلومات كافية تحول دون التوظيف غير القانوني. وأنشأت سري لانكا فرعاً إدارياً إقليمياً يضم موظفاً رفيعاً على مستوى الميدان جرى تدريبه على الهجرة الآمنة. وقد شجعت المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية فضلاً عن الحكومات ومنظمات المجتمع المدني، إنشاء مراكز مرجعية للعمال المهاجرين تقدم المعلومات والإرشاد والخدمات إلى العمال المهاجرين.

٢٢. **مذكرات التفاهم والترتيبات بين الحكومات (تمشياً مع المبدأ التوجيهي التشغيلي ١٣):** اعتمدت جمهورية كوريا نظام تراخيص الاستخدام في عام ٢٠٠٤ ليحل محل هيئات التوظيف الخاصة، بالترافق مع نظام عام غير هادف للريح يديره كيان قطاعي عام. وأقرت السلطات الكورية بالحاجة إلى العمال ذوي المهارات المتدنية في المنشآت الكورية - ولا سيما المنشآت الصغيرة والمتوسطة في قطاعات البناء والتصنيع والزراعة والخدمات - واعتمدت برنامج توظيف لليد العاملة فيما بين الحكومات يستند إلى مذكرات تفاهم ملزمة. ويتمثل إنجاز رئيسي في الحد من التكلفة المتوسطة التي يدفعها العامل من ٣ ٥٠٩ دولار أمريكي بموجب نظام المتدربين في عام ٢٠٠٢ إلى ٩٢٧ دولاراً أمريكياً بموجب نظام تراخيص الاستخدام في عام ٢٠١١.<sup>١٧</sup>

٢٣. **التوظيف القائم على الانترنت عن طريق آلية مركزية لتبادل المعلومات (تمشياً مع المبدأ العام ٤ والمبدأ التوجيهي التشغيلي ١٠):** من شأن ذلك أن يساعد على التقليل إلى أقصى حد من عدد الوسطاء الضالعين في العملية، وهو ممارسة حسنة على وجه الاحتمال. وفي أوروبا، يمثل نظام EURES بوابة للوظائف ممولة من الأموال العامة وشبكة تعاون تهدف إلى تسهيل حرية تنقل العمال ضمن الاتحاد الأوروبي المؤلف من ٢٨ بلداً بالإضافة إلى سويسرا وأيسلندا وليشتنشتاين والنرويج.<sup>١٨</sup> ويجري تشغيل النظام عن طريق ١ ٠٠٠ مستشار في نظام EURES، يقيمون اتصالات يومية مع المستخدمين وأصحاب العمل. وفي منطقة آسيا، هناك عدد من بوابات ووظائف القطاع الخاص من أجل توظيف العمال المهاجرين في بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ومن المناسب تقييم دورها في التوظيف الآمن والسريع ومنخفض التكلفة.

٢٤. **آليات الإنفاذ وخدمات الدعم التكميلية (تمشياً مع المبدأ العام ٥ والمبدأ التوجيهي التشغيلي ٢):** تتوقف فعالية التشريعات على انفاذ القانون، وهي تتأثر بالإرادة السياسية ومعايير الإدارة السديدة في البلد المعني كما تتأثر بالموارد المتاحة. ويظل إنفاذ القانون تحدياً ماثلاً في عدد من بلدان المنشأ والمقصد ويمس تكاليف الهجرة. ومن حيث الإنفاذ، تقدم سنغافورة مثلاً على الإنفاذ والعقوبات الموقعة في بلد المقصد. إذ تفرض الغرامات على الوكالات غير المرخص لها (وعلى أصحاب العمل الذين يلجأون إليها) وعلى تقديم معلومات مغلوطة والمغالاة في فرض التكاليف. والفلبين هي من بين أنشط بلدان المنشأ من حيث عدد القضايا المودعة بدعوى انتهاك التوظيف (ما يقرب من ١٢ ٠٠٠ قضية في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٤). ولعل ذلك يعكس تحسناً في خدمات الدعم والتوعية. وقد ألغى المنظمون في الفلبين ما مقداره ٩٦ ترخيصاً وأوقفوا العمل بزهاء ٥٢ ترخيصاً آخر في عام ٢٠١٤.<sup>١٩</sup>

<sup>١٧</sup> انظر:

K.B. Kyung. Update on the Employment Permit System. Presentation at the "Effective implementation of the Employment Permit System", ILO/Korea Multi-Country Dialogue, 3rd- 4th December 2013, Bangkok, 2013.

<sup>١٨</sup> انظر موقع EURES. المتاح على الرابط: <https://ec.europa.eu/eures/public/eures-services>

<sup>١٩</sup> انظر:

N. Baruah. "Labor Migration Infrastructure and Services in Countries of Origin in Asia". Labour Migration in Asia: Building Effective Institutions. ADBI-OECD-ILO. 2016.

٢٥. المسؤولية المشتركة في بلدان المنشأ والمقصد على السواء (تمشياً مع المبدأ العام ٣ والمبدأ التوجيهي التشغيلي ٥): يجعل التشريع في المملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة من المتعاقدين الرئيسيين مسؤولين عن انتهاكات التوظيف في سلاسل التوريد والإمداد لديهم. وبموجب قانون توظيف وحماية عمال مانيتوبا، فإن أصحاب العمل مسؤولون عن رسوم التوظيف المفروضة على العمال. (فالرسوم واستعادة الرسوم ممنوعة). وتقتضي هيئة منح التراخيص لأرباب الشغيلة في المملكة المتحدة من وكالات التوظيف في بلد المنشأ "أن تطلب هي الأخرى ترخيصاً من هيئة منح التراخيص لأرباب الشغيلة وأن تمتثل لشروطها وظروفها".<sup>٢٠</sup>

٢٦. تشجيع التنظيم الذاتي (تمشياً مع المبدأ التوجيهي التشغيلي ٢٠): كان هناك بعض التنظيم الذاتي الواعد من جانب وكالات الاستخدام الخاصة عن طريق مدونات أخلاقيات السلوك. وفي فييتنام، قدمت منظمة العمل الدولية الدعم لإنشاء آلية رصد تضع ترتيباً للوكالات وفقاً لامثالها لمدونة سلوك رابطة فييتنام لعرض اليد العاملة.

## طريق المستقبل

٢٧. ينبغي في المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التشغيلية التي اعتمدها منظمة العمل الدولية من أجل التوظيف العادل، أن تنفذ على الصعيد الوطني بعد التشاور بين الشركاء الاجتماعيين والحكومة.

٢٨. تمشياً مع المبادئ التوجيهية المعتمدة من أجل التوظيف العادل، من شأن تحليل لأفضل الممارسات الدولية وإجراء مشاورات معمقة بين أصحاب المصلحة المعنيين<sup>٢١</sup> والإجراءات الحكومية الرامية إلى تحقيق توظيف عادل وأخلاقي في إطار برنامج عام للهجرة العادلة في منطقة آسيا - المحيط الهادئ ومنطقة الدول العربية، أن يسترشد بالإجراءات التالية ذات الأولوية (إذ لم تكن قد وضعت بعد موضع التنفيذ وحيث لم يجر ذلك):

### ٢٩. تخفيض تكاليف الهجرة

- وضع تشريعات وترتيبات ثنائية للحيلولة دون فرض رسوم توظيف أو تكاليف مرتبطة بذلك على العمال المهاجرين ووضع حد أقصى لتكاليف التوظيف بالنسبة إلى أصحاب العمل لتجنب المغالاة في فرض الرسوم؛ ضمان الشفافية التامة في حجم التكاليف وطبيعتها؛
- تقليل عدد مستويات الوساطة والعملاء الفرعيين الضالعين؛
- جعل دفع رسوم التوظيف من جانب أصحاب العمل جزءاً من عمليات المشتريات وطرح العطاءات في صناعة البناء على سبيل المثال (لضمان ألا تمنح العقود إلى مقدمي العطاءات الأدنى تكلفة بل إلى الطرف الذي يكون قد وضع تدابير فعالة لضمان العمل اللائق للعمال المهاجرين، بما في ذلك بموجب أي ترتيبات للتعاقد من الباطن)؛
- ينبغي لعملية إصلاح التوظيف في بلدان المقصد أن تنظر في: وضع آليات تتصدى للاتجار بتأثيرات السفر في الدول العربية وتبسيط إجراءات الهجرة الوافدة حيثما تكون شواغر الوظائف مرتبطة بنواقص سوق العمل على المستوى القطاعي.

<sup>٢٠</sup> انظر:

B. Andrees; A. Nasri; P. Swiniarski. "Regulating labour recruitment to prevent human trafficking and to foster fair migration: models, challenges and opportunities". ILO. Geneva. 2015.

<sup>٢١</sup> انظر:

Realizing a Fair Migration Agenda: Labour Flows between Asia and Arab States – Summary Report of the Inter-regional Experts Meeting, December 3-4, 2014, Kathmandu.

### ٣٠. زيادة خيارات التوظيف

- توسيع نطاق خيارات التوظيف بما يتخطى وكالات الاستخدام الخاصة؛ على سبيل المثال وكالات التوظيف العامة والتوظيف المباشر عن طريق أصحاب عمل معتمدين؛
- استخدام تكنولوجيا المعلومات (بما في ذلك خدمات المواءمة بواسطة الإنترنت).

### ٣١. تحسين التنظيم

- وضع تنظيم فعال للتوظيف (بما في ذلك عن طريق نُظم المسؤولية المشتركة) وتنسيق تنظيم التوظيف على طول ممرات الهجرة فيما بين بلدان المنشأ والمقصد، بما في ذلك تبسيط الاختبارات الطبية والحماية من الاختبار الإلزامي لفيروس نقص المناعة البشرية؛<sup>٢٢</sup>
- إرساء آليات فعالة لمنح التراخيص والمراقبة/ الرصد لوكالات التوظيف والتعيين في بلدان المنشأ والمقصد؛ الاستثمار في آليات إنفاذ موثوقة وفعالة لمكافحة مرتكبي التوظيف التعسفي؛ إرساء آليات للشكاوى وخدمات للدعم على نحو فعال؛
- تنظيم وكالات اسناد الأنشطة إلى الخارج ورصدها بفعالية (بصورة خاصة في قطاع البناء)؛
- استكمال التنظيم القانوني بتنظيم ذاتي على صعيد القطاع ورصد من جانب نقابات العمال ومنظمات المجتمع المدني على حدٍ سواء؛
- إرساء نُظم للتصنيف وحوافز من أجل وكالات التوظيف، بما في ذلك على سبيل المثال إنشاء منتديات على الإنترنت لصالح العمال المهاجرين لتصنيف تجربتهم في مجال التوظيف.

### ٣٢. الحراك داخل أسواق العمل

- تعزيز الحراك الداخلي في سوق العمل في بلدان المقصد (والسماح للعمال المهاجرين بإنهاء استخدامهم والانتقال إلى صاحب عمل مختلف دون موافقة صاحب عملهم الأول) للحد من مجموع تكاليف التوظيف، على الأقل ضمن الفئة الوظيفية التي تعاني من نقص معترف به في اليد العاملة، وفي الوقت ذاته مراعاة احتياجات أصحاب العمل.

<sup>٢٢</sup> مثلما تنص على ذلك توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٠، التي اعتمدت بدعم من الدول الآسيوية والدول العربية.